SUPPORT TO BUSINESS IN UNDERDEVELOPED REGIONS MAKES ECONOMIC SENSE: A REPLY

Terry Thomas
Béatrice Landry
ACOA
Moncton, New Brunswick

The reviewer claims, based on wholly subjective evidence, that there is an economic cost to subsidies to businesses in depressed areas. It was not the mandate or purpose of our article to provide a socio-economic benefit-cost analysis of ACOA support to business. Rather, the article measures the effectiveness of the Agency in achieving its legislated mandate of increasing earned incomes and employment in the Atlantic Region. Nevertheless, in responding to the reviewer's criticisms, we hope to provide a convincing argument that government investments in support of Atlantic business can provide a net economic gain to Canada.

The reviewer contends that we have assumed a dollar of ACOA funds to be costless and that the appropriate cost comparison would be the benefits generated by leaving $1.50 of taxes with profitable businesses. In fact, we do not assume that ACOA funds are costless. We clearly indicate that the impact on GDP is net of the impact of spending the funds on transfer payments to persons – roughly equivalent to a personal income tax cut. Assuming that ACOA funds come from income tax payments and given that personal income taxes make up close to 80% of the total, we would argue that we have used a more appropriate cost comparison than that suggested by the reviewer. Let us consider the reviewer's contention that it costs the federal government $1.50 to collect, administer and spend $1.00 of taxes. Firstly, from the current estimates of the Canada Customs and Revenue Agency, one can derive an average cost of collection of 2-3¢ per $1.00 of federal income tax revenue. The marginal cost of collecting an extra $1.00 would be minimal. Secondly, our analysis includes the direct operational costs incurred by ACOA in administering its programs in the expenditures required to produce the measured impact.

We would argue therefore that our analysis adequately accounts for the "deadweight loss" issue raised by the reviewer.

The "bottom line" on benefits to society from capital investment equals the value of goods and services (GDP) which otherwise would not have been produced. It goes well beyond profits or private returns to the investor. Firstly, in addition to profits before taxes, economic returns include interest payments to suppliers of capital and depreciation. Then there is the labour benefit.

The labour benefit is equal to the wages paid by the assisted businesses less the social opportunity cost of labour (i.e., the economic value to society of the workers' output in the most likely alternative activity, including unemployment).

The size of the labour benefit depends principally on the extent to which workers are drawn from the ranks of the unemployed or represent new entrants to the labour force. At very high levels of unemployment, all workers are likely to come from the unemployed, though not necessarily directly.

During the 1992-97 period, the unemployment rate for the Atlantic Region as a whole averaged over 14% compared to 10% for Canada. However, 75% of ACOA's expenditures go to areas outside of major metropolitan centres. In a number of these rural areas, unemployment rates were in the 20-25% range. If one also takes into account the lower labour force participation rates in the Atlantic, the level of unemployed resources relative to the rest of Canada is higher still. It would seem clear then that the labour benefit from expanded business employment levels will be higher in the Atlantic than in the rest of the country.

Some workers will be drawn from other jobs and these jobs may be left unfilled. In this case, the labour benefit can be taken to be the difference in wage levels. It is worth noting that the most recent data indicates that wages paid by ACOA assisted firms are about 8% above the Atlantic average.

The Agency employs Statistics Canada to track the profits of ACOA-supported firms. The most current estimates indicate a profit to equity ratio of 10%. However, it is worth noting that even in the absence of a private rate of return to investors, a project can produce net benefits to the economy.

As we indicated earlier in our analysis, the multiplier has been applied to the cost side, the increase in consumer incomes through transfer payments. Contrary to the reviewer's contention, benefits from the multiplier effect would be larger in the Atlantic Region than in what the reviewer calls " the more dynamic parts of the Canadian economy". This is so because of the relatively larger supply of unutilized labour in the Atlantic. In the rest of the country, there is more competition for scarce, already employed, labour. As a result, the multiplier effect is likely to be dissipated by wage gains and inflation.

The reviewer bases his case against business subsidies on a number of theoretical arguments (e.g., the incompetence trap and crowding out). These arguments ignore the reality of how ACOA does business and the business investment climate in Atlantic Canada.

As for the "incompetence trap", a fundamental requirement for ACOA support is that the investment must be viable in the sense of providing net economic returns to the Atlantic Region and Canada.

ACOA provides not grants but interest-free unsecured loans. As such, the Agency addresses primarily the problem of inadequate access to capital by Atlantic business. The reviewer's crowding-out argument just does not stand up given the wealth of evidence that the region suffers from insufficient access to capital. Studies by the Canadian Federation of Independent Business (1994, 1997) revealed that the availability of debt financing is lower in Atlantic Canada, and rejection rates are higher than national averages. A study by Thompson and Lightstone (1997) for the Canadian Bankers Association indicated that the loan approval rate

was below the national average. Finally, a study by the Conference Board of Canada (1999) concluded:

> The SME debt market appears to be less developed in Atlantic Canada than in Canada as a whole. Indeed, there may be fewer suppliers, less breadth, fewer providers and fewer local choices. This is an important finding, which may suggest an additional role for government agencies whose mandate it is to fill this possible regional financing gap. (p.10)

One factor behind the access to capital problem is that Atlantic Canada is considerably more rural than the rest of Canada, with nearly 50% of people living in rural areas as compared to less than 25% for Canada. Rural areas are not attractive for banks because they are historically high risk.

ACOA focuses on the most critical areas of this financing gap, such as investments in new technology and trade development, which do not meet the risk (i.e., security) requirements of banks. Far from crowding out investment, the ACOA support brings commercial lending into the investment package by making the project "bankable". Also, ACOA support, at an average of about $100,000 per project, is targeted to investments that do not meet the size requirements of venture capitalists who are looking for projects in the $1 million range and up. In recent years, only 2-3% of Canadian venture capital has been invested in Atlantic companies.

To a lesser extent, ACOA support addresses the problem of cost of capital. For projects which provide net economic benefits but less than normal private returns, the support can provide the incentive for the investor to proceed.

The Conference Board of Canada Model is a general equilibrium model of the economies of each of the provinces with each provincial economy modelled explicitly. It provides dynamic estimates of the impacts of exogenous increases in economic variables affected by ACOA support. This model produces more realistic estimates of indirect and induced activity than input/output models. Because the input/output approach models an economy that is assumed unconstrained in factors of production, the multipliers are unrealistically high. The fact that industry averages for value added per job were used in the model may in fact understate the impact of ACOA support. The ACOA programming enables firms to employ more capital per worker. On balance, this is likely to mean that the marginal product of labour in ACOA-assisted firms would be above the average. In fact, this is borne out by preliminary data from Statistics Canada, which indicates that labour productivity is higher for ACOA-assisted firms then for the industry average.

The incrementality factor is an estimate of the proportion of investments which would not have been able to go ahead as planned without ACOA support. An adjustment for incrementality is necessary whether or not the cost side is accounted for. However, firms in the rest of Canada face fewer barriers in accessing capital from commercial sources than Atlantic firms. Therefore, the incrementality factor to be applied to the cost comparison suggested by the reviewer (i.e.,

investments from taxes left with profitable businesses) would certainly be lower than the incrementality factor for Atlantic Canada.

Summing up, investments in support of Atlantic businesses can be expected to produce a net economic gain for Canada compared to income tax cuts due to higher incrementality, larger net labour benefits, and larger benefits from the multiplier effect.

REFERENCES

Canadian Federation of Independent Business. (1994). *Banking on job creation.* Toronto: Author.

Canadian Federation of Independent Business. (1997). *Credit where credit is due.* Toronto: Author.

Conference Board of Canada. (1999). *Sources of SME business debt financing in Atlantic Canada.* Ottawa: Author.

Thompson Lightstone and Company Limited. (1997). *Small- and medium-sized businesses in Canada: Their perspective of financial institutions and access to financing.* Prepared for the Canadian Bankers Association. Toronto: Author.

103-00139/

L'AIDE AUX ENTREPRISES DANS LES RÉGIONS SOUS-DÉVELOPPÉES A SA RAISON D' ÊTRE : RÉPONSE

Terry Thomas
Béatrice Landry
APECA
Moncton, (Nouveau-Brunswick)

L'auteur de l'examen allègue, en se fondant sur des preuves tout à fait subjectives, que les subventions aux entreprises dans les régions plongées dans le marasme économique entraînent un coût sur le plan économique. Nous n'avions pas pour mandat ou pour objet, dans notre article, d'analyser les coûts et avantages socio-économiques du soutien accordé par l'APECA aux entreprises. Nous devions plutôt mesurer l'efficacité de l'Agence dans l'exécution de son mandat prévu par la loi, qui est d'accroître le revenu gagné et l'emploi dans la région de l'Atlantique. Il n'en demeure pas moins qu'en réponse aux critiques formulées par l'auteur de l'examen, nous espérons présenter des arguments convaincants qui démontrent que les investissements du gouvernement dans des entreprises de la région de l'Atlantique peuvent se traduire par un gain économique net pour le Canada.

L'auteur de l'examen affirme que nous avons présumé qu'un dollar de financement de l'APECA ne coûte rien et que la comparaison des coûts serait appropriée si nous envisagions les avantages engendrés si les entreprises rentables pouvaient garder 1,50 $ en impôt. En fait, nous ne présumons pas que les fonds de l'APECA ne coûtent rien. Nous indiquons clairement que l'incidence sur le PIB est établie après déduction de l'incidence de la dépense de fonds en paiements de transfert aux particuliers – ce qui équivaut à peu près à une réduction de l'impôt personnel. Si l'on présume que les fonds de l'APECA proviennent des versements d'impôt sur le revenu et que l'impôt sur le revenu des particuliers représente près de 80 % du total, nous pourrions prétendre que nous avons utilisé une comparaison des coûts plus appropriée que celle que propose l'auteur de l'examen. Examinons la théorie de l'auteur de l'examen selon laquelle il coûte au gouvernement fédéral 1,50 $ pour percevoir, administrer et dépenser un dollar d'impôt. Premièrement, d'après le Budget des dépenses actuel de l'Agence canadienne des douanes et du revenu, on peut calculer un coût moyen de perception de 2 à 3 ¢ le dollar de recettes de l'impôt fédéral sur le revenu. Le coût marginal de la perception d'un dollar supplémentaire serait minime. Deuxièmement, notre analyse englobe dans les dépenses nécessaires pour produire l'incidence mesurée les coûts opérationnels directs engagés par l'APECA pour administrer ses programmes.

Nous soutenons donc que notre analyse tient dûment compte de la question de la « perte de poids mort » dont parle l'auteur de l'examen.

Le « résultat net » des avantages pour la société de l'investissement de capitaux est égal à la valeur des biens et services (PIB) qui autrement n'auraient pas été produits. Cette notion va beaucoup plus loin que les profits ou les rendements privés de l'investisseur. Premièrement, outre le bénéfice avant impôt, le rendement économique comprend les versements d'intérêt aux fournisseurs de capitaux et l'amortissement. Il y a ensuite l'avantage lié au travail.

L'avantage lié au travail est égal aux salaires versés par les entreprises qui ont obtenu de l'aide moins le coût social du travail (c.-à-d. la valeur économique pour la société de la production des travailleurs dans l'activité autre la plus probable, y compris le chômage).

L'ampleur de l'avantage lié au travail dépend principalement de la mesure dans laquelle les travailleurs proviennent du bassin de chômeurs ou sont de nouveaux venus sur le marché du travail. Lorsque les taux de chômage sont très élevés, tous les travailleurs sont susceptibles de venir du bassin de chômeurs, bien que pas nécessairement directement.

De 1992 à 1997, le taux de chômage dans la région de l'Atlantique a, dans son ensemble, atteint en moyenne plus de 14 %, alors qu'il s'élevait à 10 % pour le Canada. Toutefois, 75 % des dépenses de l'APECA sont consenties dans des régions situées à l'extérieur des principaux centres métropolitains. Dans un bon nombre de ces régions rurales, les taux de chômage étaient plutôt de l'ordre de 20 à 25 %. Si l'on tient également compte des taux de participation plus faibles de la population active dans la région de l'Atlantique, le nombre de chômeurs par rapport au reste du Canada est encore plus élevé. Il semblerait clair alors que l'avantage lié au travail par suite des niveaux d'emploi accrus dans les entreprises sera supérieur dans la région de l'Atlantique qu'ailleurs au pays.

Certains travailleurs proviendront d'autres emplois et ces derniers peuvent rester vacants. Dans ce cas, l'avantage lié au travail peut être considéré comme la différence entre les niveaux de rémunération. Il vaut la peine de souligner que, d'après les données les plus récentes, les salaires payés par les entreprises qui ont obtenu l'aide de l'APECA sont environ 8 % supérieurs à la moyenne de la région de l'Atlantique.

L'Agence emploie Statistique Canada pour suivre les profits des entreprises soutenues par l'APECA. Les estimations les plus récentes indiquent que le rapport entre le bénéfice et l'avoir propre s'élève à 10 %. Il faut cependant signaler que même en l'absence d'un taux de rendement privé pour les investisseurs, un projet peut fournir des avantages nets pour l'économie.

Comme nous l'avons dit précédemment, dans notre analyse, nous avons appliqué le multiplicateur aux coûts, à l'augmentation du revenu des consommateurs, par l'entremise des paiements de transfert. Contrairement à l'affirmation de l'auteur de l'examen, les avantages découlant de l'effet multiplicateur seraient plus importants dans la région de l'Atlantique que dans les régions qualifiées par l'auteur de « régions plus dynamiques de l'économie canadienne ». Il en est ainsi en raison de l'offre assez importante de travailleurs inutilisés dans la région de l'Atlantique. Dans le reste du pays, il y a davantage de concurrence pour une main-d'œuvre rare, et déjà au travail. Pour cette raison, l'effet multiplicateur est probablement dissipé par les gains salariaux et l'inflation.

Pour s'opposer aux subventions consenties aux entreprises, l'auteur de l'examen se fonde sur divers arguments théoriques (p. ex. le piège de l'incompétence et l'éviction). Ces arguments ne tiennent pas du tout compte de la façon dont travaille l'APECA et du climat d'investissement dans les entreprises de la région de l'Atlantique.

En ce qui concerne le « piège de l'incompétence », l'APECA exige fondamentalement, pour octroyer son aide, que l'investissement soit viable, c'est-à-dire qu'il assure un rendement économique net à la région de l'Atlantique et au Canada.

L'APECA n'accorde pas de subventions, mais des prêts sans intérêt n'exigeant aucune garantie. À cet égard, l'Agence résout principalement le problème des entreprises de l'Atlantique qui n'ont pas suffisamment accès aux capitaux. L'argument de l'auteur de l'examen au sujet de l'éviction ne tient tout simplement pas devant les très nombreuses preuves qui montrent que la région souffre de ne pas avoir assez accès aux capitaux. Des études de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (1994, 1997) ont révélé qu'il est plus difficile d'avoir accès au financement par emprunt dans la région de l'Atlantique et que les taux de rejet sont supérieurs aux moyennes nationales. Une étude de Thompson et Lightstone (1997), réalisée pour le compte de l'Association des banquiers canadiens, a montré que le taux d'approbation des prêts était inférieur à la moyenne nationale. Enfin, une étude du Conference Board du Canada (1999) a conclu que :

> Le marché de la dette des PME semble être moins développé dans la région de l'Atlantique qu'ailleurs au Canada en général. Il peut effectivement y avoir moins de fournisseurs, moins d'ampleur, moins d'organismes dispensateurs et moins de choix localement. C'est là une constatation importante qui peut donner à penser que les organismes gouvernementaux dont le mandat est de combler ce vide possible dans le financement régional, ont un rôle additionnel à jouer. (p.10)

Un des facteurs qui sous-tend le problème de l'accès aux capitaux est le caractère beaucoup plus rural de la région de l'Atlantique par rapport au reste du Canada. Dans la région, près de 50 % des gens vivent dans des régions rurales, par rapport à moins de 25 % ailleurs au Canada. Les régions rurales n'ont pas d'attraits pour les banques parce qu'elles ont toujours représenté un risque élevé.

L'APECA se concentre sur les aspects les plus cruciaux de ce manque de financement, par exemple les investissements dans la nouvelle technologie et le développement du commerce qui ne répondent pas aux exigences des banques en matière de risque (c.-à-d. le cautionnement). Loin d'évincer les investissements, l'aide de l'APECA intègre les prêts commerciaux aux projets d'investissement en rendant le projet « conforme à la pratique bancaire ». En outre, l'aide de l'APECA, dont la moyenne est d'environ 100 000 $ par projet, vise les investissements qui ne correspondent pas aux exigences de taille des investisseurs en capital de risque qui cherchent des projets de l'ordre d'un million de dollars et plus. Au cours des dernières années, seulement 2 à 3 % du capital de risque au Canada a été investi dans des entreprises de la région de l'Atlantique.

Dans une moindre mesure, l'aide de l'APECA résout le problème du coût du capital. Cette aide peut inciter l'investisseur à aller de l'avant lorsque des projets offrent des avantages économiques nets, mais des rendements privés en deçà de la normale.

Le modèle du Conference Board du Canada est un modèle d'équilibre général des économies de chaque province qui, chacune, fait l'objet d'un modèle économique explicite. Ce modèle donne

des estimations dynamiques des répercussions des augmentations exogènes des variables économiques influencées par l'aide de l'APECA. Il produit des estimations plus réalistes de l'activité indirecte et induite que ne le font les modèles des intrants et des extrants. Comme ces derniers proposent une économie qu'on présume non limitée dans les facteurs de production, les multiplicateurs sont invraisemblablement élevés. L'utilisation de moyennes industrielles pour la valeur ajoutée par emploi dans ce modèle peut faire sous-estimer l'influence de l'aide de l'APECA. Les programmes de l'APECA permettent aux entreprises d'employer plus de capitaux par travailleur. Tout compte fait, il en ressort probablement que le produit marginal du travail dans les entreprises qui ont obtenu l'aide de l'APECA serait supérieur à la moyenne. En fait, cette constatation est appuyée par des données préliminaires de Statistique Canada qui indiquent que la productivité du travail est supérieure dans les entreprises soutenues par l'APECA que dans l'industrie en général.

Le facteur d'accroissement est une estimation de la proportion des investissements qui n'auraient pas pu se concrétiser comme prévu sans l'aide de l'APECA. Il est nécessaire d'effectuer un redressement en regard de l'accroissement, qu'on tienne compte ou non du coût. Les entreprises du reste du Canada ont cependant moins de difficultés que les entreprises de la région de l'Atlantique à avoir accès aux capitaux de sources commerciales. Le facteur d'accroissement dont il faudrait donc tenir compte dans la comparaison des coûts proposée par l'auteur de l'examen (c.-à-d. les investissements provenant des impôts laissés aux entreprises rentables) serait certainement plus faible que le facteur d'accroissement pour la région de l'Atlantique.

En résumé, les investissements consentis pour aider les entreprises de l'Atlantique peuvent engendrer un gain économique net pour le Canada, par comparaison avec les réductions de l'impôt sur le revenu, en raison de l'accroissement supérieur, des avantages nets plus importants liés au travail, et des avantages plus considérables produits par l'effet multiplicateur.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. (1994). *Banking on Job Creation.* Toronto : auteur.

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. (1997). *Besoin criant de crédit chez les PME.* Toronto : auteur.

Conference Board du Canada. (1999). *Sources de financement par emprunt des PME de la région de l'Atlantique.* Ottawa : auteur.

Thompson Lightstone and Company Limited. (1997). *Small- and Medium-Sized Businesses in Canada : Their Perspective of Financial Institutions and Access to Financing.* Préparé pour le compte de l'Association des banquiers canadiens.